



Public Service Commission
of Canada

Commission de la fonction publique
du Canada

Government
Publications

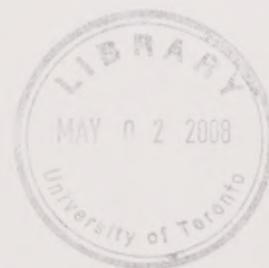
CA1
CS
-2008 I57

100 ^{years}
ans
1908-2008

Initial Scoping Report for the Study on Mobility of Public Servants

A report by the Public Service
Commission of Canada

March 2008



Canada

Public Service Commission of Canada
300 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario K1A 0M7
Canada

Information: 613-992-9562
Facsimile: 613-992-9352

This Report is also available on our Web site at www.psc-cfp.gc.ca

Cat. No. SC3-129/2008
ISBN 978-0-662-05561-7

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented
by the Public Service Commission of Canada, 2008




Printed in Canada on recycled paper



Initial Scoping Report for the Study on Mobility of Public Servants

A report by the Public Service
Commission of Canada

March 2008



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115511503>

Table of Contents

Background	2
About the Public Service Commission	2
Public Service Commission issues of concern	2
Movement in the public service	3
Demographic pressures	5
 Study objectives	 5
 Planned approach	 6
Overview	6
Statistical component	6
Qualitative component – case studies	6
Separations and recruitment strategies	7
Senior management movement	7
Growth/reorganizations	7
Employee engagement and career progression	8
Labour market conditions	8
 Communication and report timelines	 8

Background

About the Public Service Commission

The Public Service Commission (PSC) is an independent agency reporting to Parliament, mandated to safeguard the integrity of the public service staffing system and the political neutrality of the public service. In addition, the PSC recruits qualified Canadians from across the country. The PSC develops policies and guidelines to ensure that appointments are made according to the principle of merit and respect the staffing values. The PSC conducts audits, studies and investigations to confirm the effectiveness of the staffing system and to make improvements when necessary. The PSC also provides staffing and assessment services to departments and agencies on a discretionary basis.

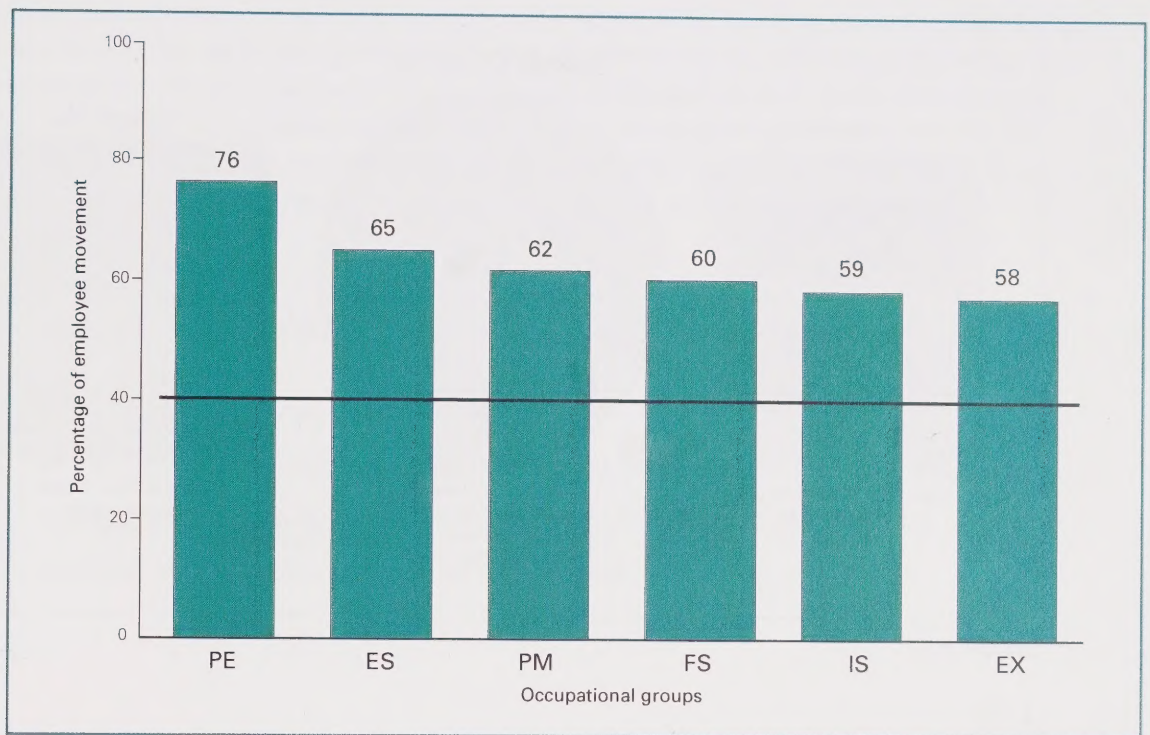
Public Service Commission issues of concern

In the 2006-2007 Annual Report, we identified the level of movement within the federal public service as a challenge. Based on preliminary analyses in the 2006-2007 Annual Report, employee movement was estimated at 40%, up from 35% the year before, and 30% the year before that.

The Annual Report also noted that employee movement varied across occupational groups. The Personnel Administration Group (PE) represented the highest rate of movement at 76% over the last year. This is followed by the Economics, Sociology, Statistics Group (ES) at 65%. The Executive Group also experienced a high movement rate at 58%. Figure 1 outlines the movement rates among the major occupational groups.

In the 2006-2007 Annual Report, we expressed concerns that these levels of movement translate into a large proportion of public servants being new to their jobs. This could result in challenges, including the need for adequate recruitment, succession planning and proper training for those who may be new to their jobs. In addition, we committed to collaborating with organizations and central agencies to better understand these trends and to assess the need for new strategies.

Figure 1: Major Occupational Groups in Terms of Employee Movement 2006-2007



Source: Job-Based Analytical Information System (JAIS)

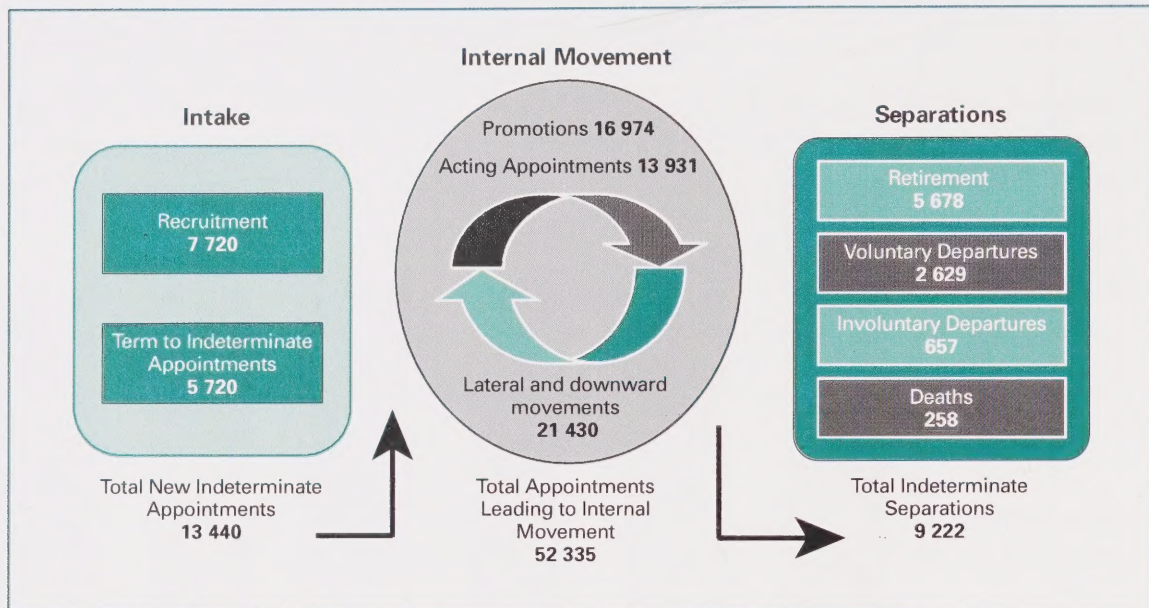
Movement in the public service

Employee movement can be described as follows:

- **Intake** is composed of recruitment and term to indeterminate appointments. Recruitment is the hiring from outside the public service¹;
- **Internal movement**, which is composed of appointments associated with movement within the public service such as lateral and downward movements, acting appointments and promotions; and
- **Separations**, which are departures from the public service, including retirements, voluntary departures (e.g., resignations), involuntary departures (e.g., layoffs) and deaths.

¹ For the purpose of this study the public service is defined as those organizations whose appointments are made pursuant to the *Public Service Employment Act* (PSEA).

Figure 2: Appointments and separations contributing to movement of indeterminate employees, 2006-2007



Source: JAIS

In addition, employee movement can be examined from different perspectives:

- **Occupational movement** involves appointments leading to movement within the occupational group (promotion, lateral and downward movement) as well as across occupational groups (e.g., from PE to ES). Employees may move from one group to another in order to expand their skill sets or to pursue a different career path.
- **Interdepartmental/interagency movement** involves appointments leading to movement of employees from one department or agency to another. This can be a lateral and downward movement or a promotion.
- **Geographic movement** involves appointments leading to movement of employees between the regions and the National Capital Region.

Demographic pressures

Demographic pressures underpin many of the opportunities for employees seeking career advancement and movement. Survey research collected in 2006 by the Conference Board of Canada points to the high rate of baby boomer retirement set to peak over the next three to five years, with serious implications for succession planning and developing talent to fill this widening gap. “Bench strength” demographics (employees at levels just below senior management who would be called upon to fill these vacancies) are not much better: the median age of this group is 50 in the public sector, just two years younger than the median age of senior executives.²

Study objectives

The objectives of the study are threefold:

- a) to describe the nature and level of appointments leading to movement in the federal government;
- b) to examine the underlying causes and main drivers of employee movement; and
- c) to identify lessons learned and areas for improvement.

² Conference Board of Canada, “The Strategic Value of People: Human Resource Trends and Metrics”, July 2006

Planned approach

Overview

The study includes: a statistical component to describe trends in appointments contributing to employee movement in the public service and a qualitative component (i.e., case studies) to assess the underlying causes and drivers, identify lessons learned and provide suggestions for improvement.

The combination of quantitative and qualitative lines of inquiry will provide a comprehensive understanding of both the trends observed and the potential factors contributing to these trends.

Statistical component

The statistical component will include descriptive statistics on appointments leading to employee movement into, within and outside the indeterminate workforce over a 10-year period (from April 1, 1997 to March 31, 2007). The descriptive analysis will examine employee movement from interdepartmental/interagency, occupational and geographical perspectives as well as from an overall government-wide perspective. It will include all organizations subject to the PSEA.

Qualitative component – case studies

The qualitative component will analyze trends in appointments associated with employee movement and supplement these analyses with case studies involving approximately eight organizations. The qualitative component of the study involves the use of multiple lines of evidence, including interviews with managers at various levels and with stakeholders, and file/document review within selected departments and agencies. Departments and agencies will be contacted for access to supporting documents and the conduct of interviews, as appropriate.

The study will explore the extent to which drivers such as separations, senior management movement, growth and reorganizations, employee engagement and career progression and labour market conditions (or other significant drivers as identified throughout the study) have affected the levels of appointment and subsequent employee movement in the public service.

Separations and recruitment strategies

Employee separations due to the pursuit of other job opportunities, personal or family reasons, or due to illness, death or retirement are a natural part of organizational life. However, as the current boomer cohort reaches retirement age, separations due to retirement have become a major driver of employee movement. Although recent growth in hiring has begun to rebalance the age distribution, the public service retirement rate is already on the rise, reaching 3.3% in 2006-2007, up from 1.6% in 1999-2000.

Depending upon the human resources recruitment strategy adopted, this type of movement could have various impacts. For example, if a mid-level external recruitment strategy was adopted, then these vacant positions would be directly staffed and the impact to the system would be minimal. However, if an internal recruitment strategy to staff the mid-level positions was adopted, this could have a ripple effect and lead to a greater number of appointments and subsequent movement throughout the system.

Senior management movement

An important consideration is the impact of senior management appointments on the subsequent movement of employees in their organizations.

The average duration of Deputy Minister assignments has decreased to 2.7 years per department or agency in 1997-2007, down from four years in the period 1987-1997, and a high of 8.7 years during the early part of the century (8.7 years in 1917-1947).³ Deputy Minister movement may trigger further movement between and within organizations by increasing the number of subsequent Executive appointments as well as appointments at other levels.

Growth/reorganizations

Organizational growth and structural change can be strong drivers of appointments and subsequent employee movement. Since the beginning of the millennium, internal and external pressures have sparked the creation of a number of new organizations in the federal public service, including Public Safety Canada, the Office of Infrastructure Canada, the Canada School of Public Service and the Canada Public Service Agency. As expected, young or growing organizations experience high rates of appointments as they recruit to fill newly created positions. Post-recruitment, internal movement can remain high as the organization adjusts to its expanded capacity and moves employees to positions best suited to their skills.

Over the same years, the federal public service has been subject to considerable reorganization in some of its more established departments and agencies, most notably the separation and subsequent re-integrations of the Departments of Foreign Affairs and International Trade and Human Resources and Social Development Canada. Such major restructuring can have a dramatic effect on employee movement, as new business lines emerge, reporting hierarchies shift and employees are called on to assume new or expanded responsibilities.

³ Public Policy Forum, "Is Deputy 'Churn' Myth or Reality?", November 2007

Employee engagement and career progression

Employee movement can also be examined as a function of overall employee engagement and satisfaction. The lack of options for career growth and development are some reasons for low employee engagement.⁴ This is an important attitude now found in the workplace, especially among employees in younger age cohorts (in their twenties and thirties). Given higher educational backgrounds and shifting attitudes towards career flexibility and work/life balance, employee engagement is very sensitive to employee movement and perceptions of available opportunities for career growth and enhancement.

Labour market conditions

The wider labour market from which the public sector draws its talent is also creating upward pressures on employee movement. In some regions of Canada (Alberta and British Columbia), the unemployment rate is below the national average, and voluntary turnover rates have increased.

Advances in technology and management practices overall contribute to a tight labour market, where the top talent pool (those with the skills most in demand) is shrinking.

Communication and report timelines

We will work collaboratively with departments and agencies in planning, conducting and reporting on the study.

The study is expected to be published in the fall of 2008.

⁴ Conference Board of Canada, "The Strategic Value of People: Human Resource Trends and Metrics", July 2006

Communication et calendrier du rapport

On s'attend à ce que l'étude soit publiée à l'automne 2008.

Nous collaborerons avec les ministères et organismes en ce qui concerne la planification et la réalisation de l'étude ainsi que la production de rapports à cet égard.

L'évolution technologique et les pratiques de gestion générales contribuent à la création d'un marché du travail où règne la rareté des ressources, et où le bassin des meilleurs talents (les personnes dont les compétences sont les plus en demande) est en diminution.

Conditions du marché du travail

Le marché du travail dans son ensemble, duquel le secteur public recrute les talents les plus prometteurs, crée également des pressions à la hausse sur le mouvement des membres du personnel. Dans certaines régions du Canada, notamment en Alberta et en Colombie Britannique, le taux de chômage est inférieur à la moyenne nationale, et les taux de roulement du personnel ont augmenté en raison des départs volontaires.

L'évolution technologique et les pratiques de gestion générales contribuent à la création d'un marché du travail où règne la rareté des ressources, et où le bassin des meilleurs talents (les personnes dont les compétences sont les plus en demande) est en diminution.

Engagement du personnel et cheminement de carrière

Au cours des mêmes années, la fonction publique fédérale a dû subir une réorganisation profonde dans certains de ses ministères et organismes les plus établis. Parmi les réorganisations les plus connues, notons la scission, puis la réintégration ultérieure du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ainsi que de Ressources humaines et Développement social Canada. De telles restructurations majeures peuvent avoir des répercussions considérables sur le mouvement des fonctionnaires au fur et à mesure que de nouveaux secteurs d'activités apparaissent, que les rapports hiérarchiques changent et que les membres du personnel sont appelés à assumer des responsabilités nouvelles ou étendues.

Départs et stratégies de recrutement

Le départ d'employés est normal dans la vie d'une organisation. Les gens quittent leur poste pour aller occuper un autre emploi, pour des raisons personnelles ou familiales, ou en raison d'une maladie, d'un décès ou d'un départ à la retraite. Toutefois, comme la cohorte actuelle des fonctionnaires issus de la génération du baby boom atteint l'âge de la retraite, les départs à la retraite sont devenus un catalyseur important du mouvement des membres du personnel. Bien que la croissance récente de l'embauche ait commencé à avoir des effets favorables sur la répartition des fonctionnaires selon l'âge, le taux de départs à la retraite est déjà à la hausse; il a atteint 3,3 % en 2006-2007, une augmentation par rapport à 1,6 % enregistré en 1999-2000.

Selon la stratégie de recrutement des ressources humaines qui sera adoptée, ce type de mouvement pourrait avoir diverses répercussions. À titre d'exemple, si une stratégie de recrutement externe de niveau intermédiaire était adoptée, les postes vacants seraient directement dotés et les répercussions sur le système seraient minimales. Toutefois, si une stratégie de recrutement interne visant à doter les postes de niveau intermédiaire était adoptée, cela pourrait avoir un effet d'entraînement et mener à un plus grand nombre de nominations et à un mouvement subséquent dans l'ensemble du système.

Mouvement des cadres de direction

Un point important à prendre en considération est celui des répercussions des nominations à la haute direction sur le mouvement subséquent des fonctionnaires au sein de leur organisation. La durée moyenne des affectations de sous ministre a diminué pour atteindre 2,7 années par ministère ou organisme entre 1997 et 2007, par rapport à quatre années en moyenne au cours de la période 1987-1997, et à 8,7 années au début du siècle dernier (8,7 années en moyenne au cours de la période 1917-1947)³. Le mouvement des sous ministres peut entraîner d'autres mouvements entre les organisations et au sein de celles-ci en augmentant le nombre de nominations subséquentes au niveau des cadres de direction, de même qu'à d'autres niveaux.

Croissance et réorganisations

La croissance organisationnelle et les changements structurels peuvent constituer de bons catalyseurs pour les nominations et les mouvements subséquents des fonctionnaires. Depuis le début du millénaire, les pressions internes et externes ont entraîné la création d'un certain nombre de nouvelles organisations au sein de la fonction publique fédérale, notamment Sécurité publique Canada, le Bureau de l'infrastructure, l'École de la fonction publique du Canada et l'Agence de la fonction publique du Canada. Comme prévu, les organisations créées récemment et en pleine croissance connaissent des taux élevés de nominations, car elles recrutent dans le but de pourvoir des postes créés récemment. Le mouvement interne qui survient après le recrutement peut demeurer élevé, car l'organisation doit s'adapter à sa capacité grandissante en effectuant des mouvements de fonctionnaires vers des postes qui correspondent mieux à leurs compétences.

³ Forum des politiques publiques, *Is Deputy "Churn" Myth or Reality?*, novembre 2007

L'étude comprend ce qui suit : une composante statistique pour décrire les tendances en matière de nominations qui contribuent au mouvement des membres du personnel dans la fonction publique, et une composante qualitative (c'est à dire des études de cas) pour évaluer les catalyseurs et les causes sous-jacentes, déterminer les leçons apprises et fournir des suggestions en vue d'apporter des améliorations.

La combinaison de champs d'enquête quantitatifs et qualitatifs permettra de comprendre les tendances observées et les facteurs qui pourraient contribuer à ces tendances.

Composante statistique

La composante statistique comprendra les statistiques descriptives des nominations menant à un mouvement de membres du personnel vers l'effectif de personnes nommées pour une période indéterminée, et au sein et à l'extérieur de celui-ci, au cours d'une période de 10 ans (du 1^{er} avril 1997 au 31 mars 2007). L'analyse descriptive permettra d'examiner le mouvement des membres du personnel d'un point de vue interministériel/interorganismes, professionnel et géographique, ainsi que d'un point de vue général à l'échelle du gouvernement. L'analyse portera sur toutes les organisations assujetties à la LEFP.

Composante qualitative – études de cas

La composante qualitative permettra d'analyser les tendances des nominations associées au mouvement des membres du personnel et de fournir un complément à ces analyses au moyen d'études de cas portant sur huit organisations. La composante qualitative de l'étude comprend l'utilisation de nombreuses sources de données. Parmi ces sources figurent des entrevues avec des gestionnaires de divers niveaux et avec des intervenants ainsi que l'examen de dossiers et de documents dans certains ministères et organismes. On communiquera avec les ministères et organismes afin d'obtenir les pièces justificatives et de réaliser des entrevues, au besoin.

L'étude permettra d'étudier dans quelle mesure des catalyseurs comme les départs, le mouvement des cadres de direction, la croissance et la réorganisation, l'engagement des membres du personnel et le cheminement de carrière, et les conditions du marché du travail (ou d'autres catalyseurs importants déterminés dans toute l'étude) ont eu des effets sur les niveaux de nomination et le mouvement ultérieur des fonctionnaires au sein de la fonction publique.

Pressions démographiques

Les pressions démographiques sous-tendent un grand nombre d'occasions qui s'offrent aux membres du personnel à la recherche de possibilités d'avancement professionnel et de mouvement dans leur carrière. Dans une recherche-sondage qu'il a menée en 2006, le Conférence Board du Canada souligne le taux élevé de départs à la retraite au sein de la génération du baby boom au cours des trois à cinq prochaines années. Ces départs auront des conséquences importantes sur la planification de la relève et sur le perfectionnement des talents nécessaires pour combler l'écart grandissant. Les données démographiques sur l'« effectif de réserve » (les personnes qui se trouvent juste au-dessous du niveau de la haute direction qui seraient appelées à pourvoir les postes vacants) ne sont pas vraiment plus reluisantes : l'âge moyen des membres de ce groupe est de 50 ans dans la fonction publique, c'est à dire seulement deux ans de moins que l'âge moyen des cadres de direction².

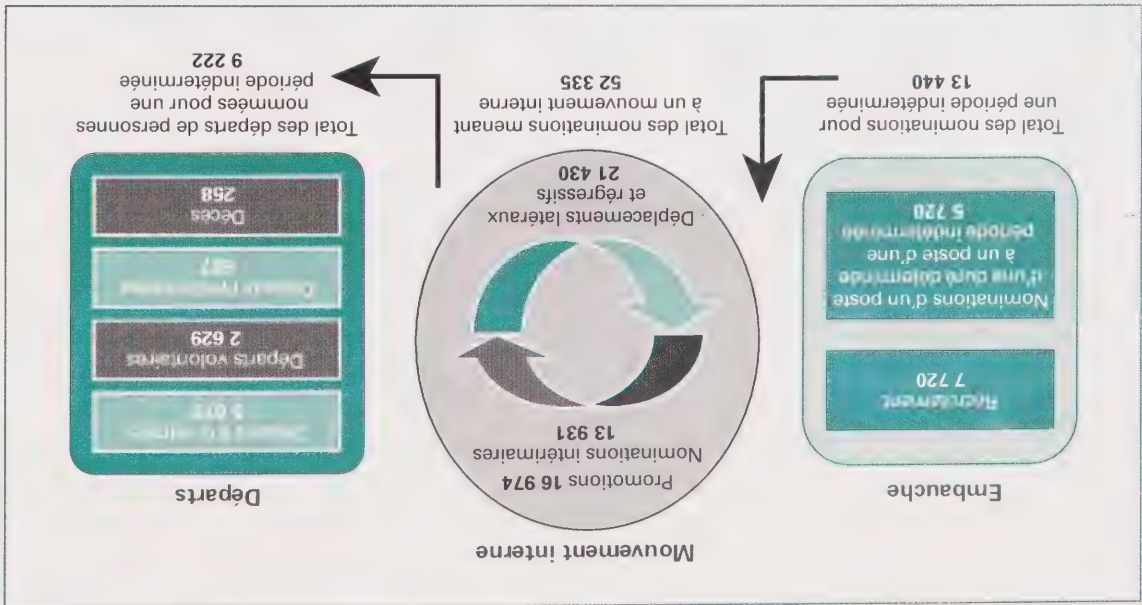
Objectifs de l'étude

L'étude comprend trois objectifs :

- a) décrire la nature et le niveau des nominations menant à un mouvement au sein du gouvernement fédéral;
- b) examiner les causes sous-jacentes et les principaux catalyseurs du mouvement de personnel;
- c) déterminer les leçons apprises et les éléments à améliorer.

² Conférence Board du Canada, *The Strategic Value of People: Human Resource Trends and Metrics*, juillet 2006

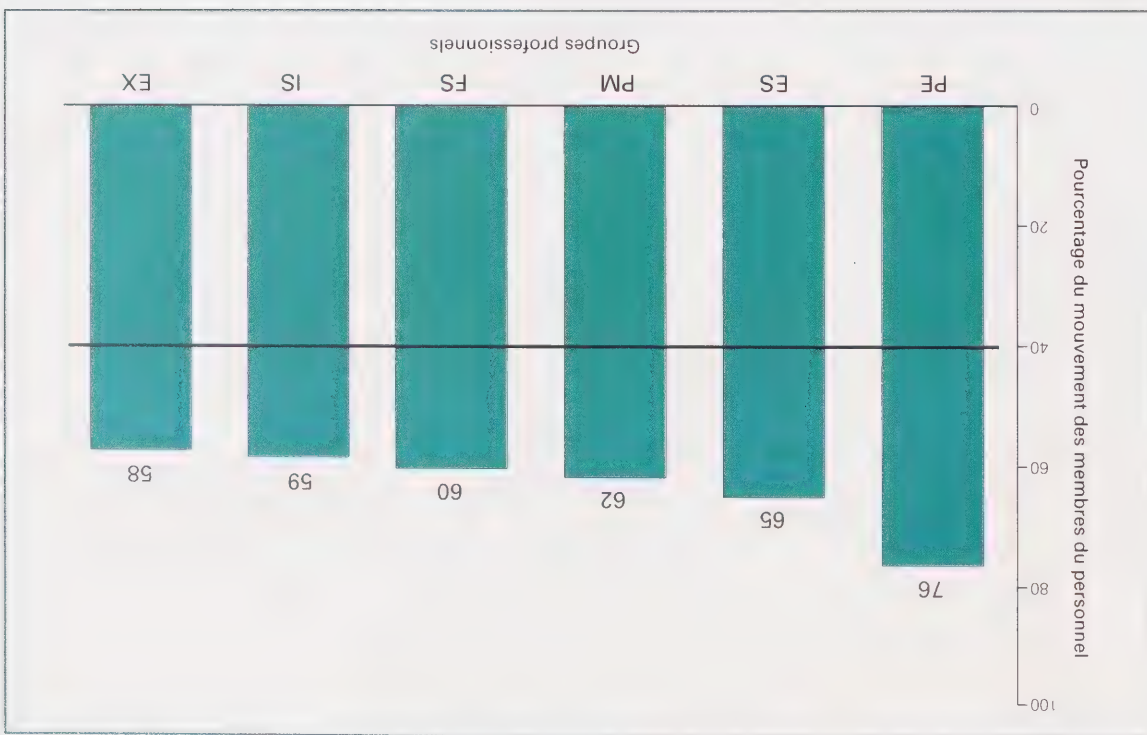
Graphique 2 : Nominations et départs contribuant au mouvement des membres du personnel nommés pour une période indéterminée, 2006-2007



Source : SIAE

- En outre, il est possible d'examiner, de différents points de vue, le mouvement des membres du personnel :
- **Le mouvement interprofessionnel** comprend les nominations menant à un mouvement au sein du groupe professionnel (promotion, déplacements latéraux et régressifs) et d'un groupe professionnel à l'autre (p. ex. du groupe PE au groupe ES). Les personnes peuvent passer d'un groupe à l'autre pour améliorer leurs compétences ou pour suivre un cheminement professionnel différent.
 - **Le mouvement interministériel/interorganismes** comprend les nominations menant à un mouvement de membres du personnel d'un ministère vers un autre ministère ou d'un organisme vers un autre organisme. Il peut s'agir d'une mutation latérale et régressive ou d'une promotion.
 - **Le mouvement géographique** comprend les nominations menant à un mouvement de membres du personnel entre les régions et la région de la capitale nationale.

Graphique 1 : Principaux groupes professionnels en ce qui concerne le mouvement des membres du personnel 2006-2007



Source : Système d'information analytique sur les emplois (SIAE)

Mouvement au sein de la fonction publique

On peut décrire le mouvement des membres du personnel comme suit :

- **L'embauche** comprend le recrutement et les nominations d'un poste d'une durée déterminée à un poste d'une période indéterminée. Le recrutement est l'embauche de l'extérieur de la fonction publique¹;

- **Le mouvement interne**, qui comprend les nominations associées à un mouvement au sein même de la fonction publique, par exemple les déplacements latéraux et régressifs, les nominations intérieures et les promotions;

- **Les départs** de la fonction publique, y compris les départs à la retraite, les départs volontaires (p. ex. démissions), les départs involontaires (p. ex. mises en disponibilité) et les décès.

¹ Aux fins de la présente étude, l'expression fonction publique renvoie à ces organisations dont les nominations sont faites aux termes de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP).

À propos de la Commission de la fonction publique

La Commission de la fonction publique (CFP) est un organisme indépendant qui relève du Parlement. Elle est responsable de protéger l'intégrité du système de dotation dans la fonction publique fédérale de même que l'impartialité des fonctionnaires sur le plan politique. De plus, la CFP recrute des Canadiennes et des Canadiens qualifiés provenant de partout au pays. La CFP élabore des politiques et des lignes directrices pour s'assurer que les nominations sont faites en respectant le principe du mérite et les valeurs de dotation. La CFP mène des vérifications, des études et des enquêtes pour confirmer l'efficacité du système de dotation et pour apporter des améliorations au besoin. La CFP fournit aussi des services de dotation et d'évaluation aux ministères et organismes sur une base facultative.

Sujets de préoccupation de la Commission de la fonction publique

Dans le Rapport annuel 2006-2007, nous avons déterminé que le taux de mouvement au sein de la fonction publique constituait un défi à relever. Selon les analyses préliminaires contenues dans ledit rapport, le mouvement de personnel était estimé à 40 %, comparativement à 35 % l'année précédente, et à 30 % l'année auparavant.

Dans le rapport annuel, il est également indiqué que le mouvement des membres du personnel variait d'un groupe professionnel à l'autre. Le groupe de l'administration du personnel (PF) affichait le taux de mouvement le plus élevé au cours de la dernière année, soit 76 %. Arrive ensuite le groupe Economique, sociologique et statistique (ES), à 65 %. Le groupe de la direction a également enregistré un taux de mouvement élevé, à 58 %. Le graphique 1 à la page suivante montre les taux de mouvement des principaux groupes professionnels.

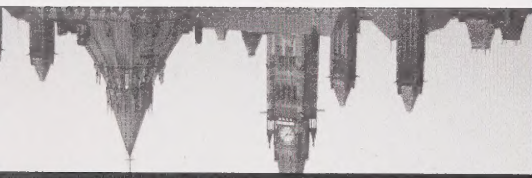
Dans le Rapport annuel 2006-2007, nous avons exprimé nos préoccupations concernant le fait que ces niveaux de mouvement pourraient se traduire par une forte proportion de fonctionnaires qui occupent leur poste depuis peu. Une telle situation pourrait entraîner des défis à relever, y compris le besoin d'un recrutement adéquat, une planification de la relève et une formation appropriée pour les personnes qui occupent un poste depuis peu de temps. De plus, nous nous engageons à collaborer avec les organisations et les organismes centraux afin de mieux comprendre ces tendances et d'évaluer le besoin d'adopter de nouvelles stratégies.

Table des matières

Contexte	2
À propos de la Commission de la fonction publique	2
Sujets de préoccupation de la Commission	2
de la fonction publique	2
Mouvement au sein de la fonction publique	3
Pressions démographiques	5
Objectifs de l'étude	5
Approche prévue	6
Survol	6
Composante statistique	6
Composante qualitative – études de cas	6
Départs et stratégies de recrutement	7
Mouvement des cadres de direction	7
Croissance et réorganisations	7
Engagement du personnel et cheminement de carrière	8
Conditions du marché du travail	8
Communication et calendrier du rapport	8

**Rapport d'orientation initial
de l'Étude sur la mobilité
de fonctionnaires
Rapport de la Commission de la
fonction publique du Canada**

Mars 2008



Commission de la fonction publique du Canada
300, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 0M7

Renseignements : 613-992-9562
Télécopieur : 613-992-9352

Le présent rapport est également disponible sur notre site Web
à l'adresse suivante : www.psc-cfp.gc.ca

No de catalogue : SC3-129/2008
ISBN 978-0-662-05561-7

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par
la Commission de la fonction publique du Canada, 2008



Canada

Mars 2008

**Rapport d'orientation initial
de l'Étude sur la mobilité
de fonctionnaires
Rapport de la Commission de la
fonction publique du Canada**

